

Apríl 2019



Grænbók

Stefna um málefni sveitarfélaga



Stjórnarráð Íslands
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Grænbók

Umræðuskjal

Stefnumótun í málefnum sveitarstjórnarstigsins

Almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og leggja fram sín sjónarmið um álitaefni, viðfangsefni og framtíðarsýn ásamt áherslum og ólíkum leiðum

*Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Apríl 2019*

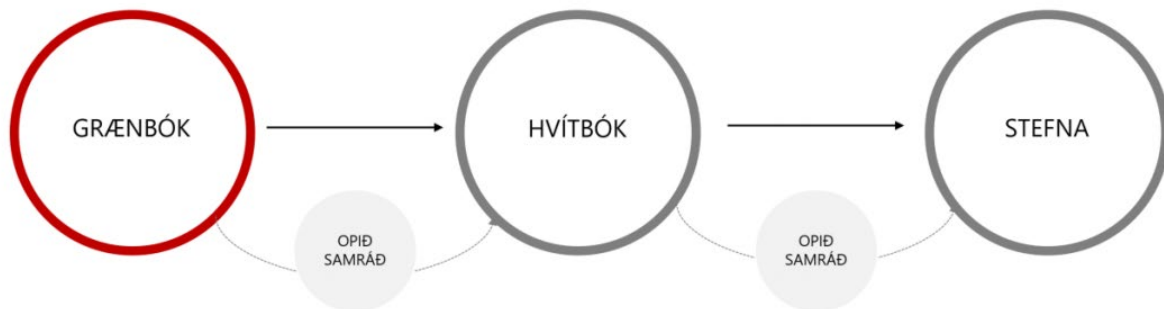
HVAÐ ER GRÆNBÓK?

Grænbók er umræðuskjal sem lagt er fram í opnu samráði á Netinu. Grænbókinni er ætlað að hvetja til umræðu um afmarkað viðfangsefni, núverandi stöðu og mögulegar áherslur í stefnu sem að loknu samráðsferli verður útfærð í hvítbók og birt í kjölfarið.

Við gerð grænbókar er almenningi og hagsmunaaðilum boðið að taka þátt og leggja fram sjónarmið um áherslur, mögulegar lausnir eða leiðir að árangri.

Í grænbók eru upplýsingar um viðfangsefni málefnasviðsins/málaflokksins, stöðu, tölfræði, samanburð við önnur lönd og umfjöllun um ólíkar leiðir eða áherslur til að mæta þeim áskorunum sem við blasa.

Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda



Að loknu samráði um grænbók er mótuð hvítbók þar sem fjallað er um niðurstöður samráðs, framtíðarsýn fyrir málaflokkinn, markmið og aðgerðir sem stjórnvöld áforma að leggja fram í nýrri stefnu. Hvítbók er í raun „drög að opinberri stefnu“ eða tillögum stjórnvalds um skilgreint verkefni eða málefni, áskoranir þess, þróun og samhengi.

Þegar hvítbók liggur fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar aftur tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð í formlega stefnu.

EFNISYFIRLIT

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | INNGANGUR | 5 |
| 1.1 | Umgjörð og skipulag stefnumótunar..... | 5 |
| 1.2 | Afmörkun og samráð..... | 5 |
| 2. | LEIÐARLJÓS FYRIR STARFSHÓPINN | 7 |
| 2.1 | Sjálfstjórn sveitarfélaga..... | 7 |
| 2.2 | Lýðræði og mannréttindi..... | 7 |
| 2.3 | Sjálfbærni | 7 |
| 2.4 | Heildarhagsmunir, þróun og nýsköpun | 8 |
| 3. | TILEFNI STEFNUMÓTUNAR | 9 |
| 3.1 | Skýrsla um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga | 9 |
| 3.2 | Skýrsla um endurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga | 11 |
| 3.3 | Sveitarstjórnarstigið til framtíðar | 12 |
| 3.4 | Stefnumörkun sambandsins..... | 12 |
| 4. | HVAÐ ER SVEITARFÉLAG? | 15 |
| 4.1 | Sveitarstjórnarlög og verkefni sveitarfélaga | 15 |
| 4.2 | Sjálfbærni | 16 |
| 5. | STÖÐUMAT | 18 |
| 5.1 | Stjórnskipan sveitarfélaga..... | 18 |
| 5.1.1 | Sveitarstjórnir | 18 |
| 5.1.2 | Kjörnir fulltrúar | 18 |
| 5.1.3 | Stöðumat á kynja- og jafnrétti | 19 |
| 5.2 | Fjöldi og stærð sveitarfélaga | 19 |
| 5.3 | Verkefni sveitarfélaga og verkaskipting | 21 |
| 5.4 | Tekjustofnar og fjármál sveitarfélaga..... | 22 |
| 5.4.1 | Helstu tekjustofnar..... | 22 |
| 5.4.2 | Jöfnunarsjóður sveitarfélaga | 23 |
| 5.4.3 | Tekjur og gjöld | 24 |
| 5.4.4 | Fjármál sveitarfélaga | 25 |
| 5.5 | Samskipti ríkis og sveitarfélaga..... | 26 |
| 5.6 | Þátttaka íbúa og samráð um stefnumótun og ákvarðanir..... | 27 |
| 5.7 | Svæðasamvinna | 28 |
| 5.8 | Samtök sveitarfélaga..... | 29 |
| 5.9 | Byggaþróun og sjálfbærni sveitarfélaga | 29 |
| 5.10 | Sveitarfélög á Norðurlöndum | 31 |
| 6. | LYKILVIÐFANGSEFNI, FRAMTÍÐARSÝN OG MARKMIÐ TIL UMRÆÐU.. | 32 |
| 6.1 | Hver eru lykilviðfangsefnin? | 32 |
| 6.2 | Mögulegar leiðir | 35 |
| 6.3 | Framtíðarsýn og meginmarkmið..... | 35 |
| 6.4 | Drög að markmiðum fyrir sveitarstjórnarstigið | 36 |
| 7. | HVER ER ÞÍN SKOÐUN?..... | 37 |
| 8. | VIÐAUKAR | 38 |

TÖFLU- OG MYNDAYFIRLIT

| | |
|---|----|
| Tafla 1. Flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda 1. júlí 2018 | 20 |
| Tafla 2. Íbúafjöldi eftir landshlutum 1. júlí 2018..... | 20 |
| Tafla 3. Íbúafjöldaþróun landshlutanna milli 1990 og 2018..... | 21 |
| Tafla 4. Þróun mannfjölda á Íslandi 2017-2030..... | 30 |
| | |
| Mynd 1. Kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar 1958-2018 eftir kyni | 19 |
| Mynd 2. Fjöldi sveitarfélaga 1992-2019 | 19 |
| Mynd 3. Verkefni sveitarfélaga (í ma. kr. og %) | 21 |
| Mynd 4. Tekjustofnar sveitarfélaga árið 2017 | 22 |
| Mynd 5. Þróun á tekjum Jöfnunarsjóðs 2000-2019 á verðlagi hvers árs | 23 |
| Mynd 6. Heildartekjur sveitarfélaga á verðlagi 2017..... | 24 |
| Mynd 7. Þróun tekna og útgjalda á verðlagi 2017 | 24 |
| Mynd 8. Heildarskuldir og skuldahlutfall á verðlagi 2017 | 25 |

1. Inngangur

Sumarið 2018 var með lögum nr. 53/2018 bætt við sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, ákvæðum um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Samkvæmt þeim skal ráðherra sveitarstjórnarmála leggja að minnsta kosti á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði. Um er að ræða nýmæli sem er hliðstæð annarri áætlanagerð á verksviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Meginmarkmið stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga er að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt að setja fram leiðarljós um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði.

Áætlunin skal ennfremur byggjast á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún skal taka mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega skal horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í lögbundinni byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Þá skal m.a. horft til samgönguáætlunar, fjarskiptaáætlunar og landskipulagsstefnu. Við mótun áætlunarinnar skal ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar

Samkvæmt reglugerð um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga, nr. 1245/2018, skal fjögurra manna starfshópur gera tillögu til ráðherra að framangreindri áætlun í samræmi við áherslur ráðherra og markmið sem starfshópurinn skal hafa að leiðarljósi. Starfshópurinn var skipaður í fyrsta sinn með skipunarbréfi ráðherra þann 27. desember 2018.

Starfshópurinn er skipaður tveimur fulltrúum ráðherra, þeim Valgarði Hilmarssyni, fyrrverandi sveitarstjóra Blönduósbæjar, sem er formaður starfshópsins, og Sóleyju Björk Stefánsdóttur, bæjarfulltrúa í Akureyrarbæ, og tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, þeim Aldísi Hafsteinsdóttur, formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga og bæjarstjóra í Hveragerði og Degi B. Eggertssyni, borgarstjóra í Reykjavík.

Með starfshópnum starfa Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Sigurður H. Helgason, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga. Verkefnisstjóri er Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, en auk hennar vinnur Tinna Dahl Christiansen, sérfræðingur í sama ráðuneyti, fyrir starfshópinn.

1.2 Afmörkun og samráð

Áhersla er lögð á gott og víðtækt samráð við mótun stefnunnar, sem kemur til viðbótar við það samráð sem þegar hefur farið fram í samstarfi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, annarra ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins.

Við gerð skýrslunnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga¹ var haft umfangsmikið samráð og samtöl við nokkur hundruð einstaklinga víðs vegar um landið. Samtalið átti sér stað ýmist á formlega boðuðum fundum sem haldnir voru í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, í kynningum á verkefninu og í viðtölum við einstaklinga. Ítarlegar samantektir frá þessum fundum liggja fyrir. Formaður og fulltrúar í verkefnisstjórn áttu auk þess samráðs- og símafundir með formönnum landshlutasamtaka og/eða framkvæmdastjórum sem og nokkrum reyndum sveitarstjórnarmönnum. M.a. var rætt við þá vegna undirbúnings íbúakönnunarinnar varðandi efni hennar og spurningar bornar undir þá.

Samkvæmt framangreindri reglugerð, nr. 1245/2018, skal við gerð tillagna að stefnumótandi áætlun og aðgerðaáætlun haft samráð við ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög. Þá skal horfa til stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga sem og þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í byggðaáætlun og sóknaráætlunum sem gerðar eru samkvæmt lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015. Loks skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

Stöðuskjal það sem starfshópur um mótun stefnu í málefnum sveitarfélaga setur hér fram er mikilvægur þáttur í þessu samráði og stefnumótunarferlinu í heild sinni. Skjalinu er ætlað að hvetja til umræðu um núverandi stöðu, helstu viðfangsefni og framtíðarsýn fyrir sveitarstjórnarstigið ásamt áherslum og ólíkum leiðum. Sveitarstjórnarfólki um land allt, almenningi, félagasamtökum og fyrirtækjum, er boðið að taka þátt og leggja fram sjónarmið um áherslur, mögulegar lausnir eða leiðir að árangri.

Starfshópurinn mun nýta umræður og allar ábendingar sem fram koma í tengslum við stöðuskjalið til að fullvinna drög að tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga. Vinna starfshópsins miðar við að unnt verði að kynna drögin í júní 2019. Efni og inntak stefnunnar verði síðan til umfjöllunar á 150. löggjafarþingi um haustið, auk fleiri þingmála sem kunna að tengjast einstökum aðgerðum stefnumörkunarinnar.

¹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>

2. Leiðarljós fyrir starfshópin

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur lagt fyrir starfshópin eftirfarandi leiðarljós og áherslur við gerð stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga.

2.1 Sjálfstjórn sveitarfélaga

Gæta skal að sjálfstjórn sveitarfélaga og rétti þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Meginsjónarmið Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga skulu vera leiðandi við alla stefnumótun.

Náið samráð skal vera um málefni sveitarfélaga og gagnkvæm virðing ríkja í samskiptum ríkis og sveitarfélaga um hlutverk, ábyrgð og skyldur aðila. Skýr verka- og ábyrgðarskipting skal vera milli ríkis og sveitarfélaga við veitingu opinberrar þjónustu.

Tryggja skal að sveitarfélög uppfylli allar laga- og reglugerðarskyldur sínar og þannig verði jafnræðis gætt gagnvart íbúum alls landsins. Það komi þó ekki í veg fyrir aðlögun að staðbundnum þörfum og möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustu.

Við setningu laga og reglugerða um málefni sveitarfélaga skal leitast við að svigrúm einstakra sveitarfélaga verði eins mikið og kostur er með hliðsjón af þörfum íbúanna.

2.2 Lýðræði og mannréttindi

Sveitarstjórnarstigið er hornsteinn lýðræðis og mannréttinda. Með stjórn sveitarfélaga fara kjörnir fulltrúar sem kosnir eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra.

Umbætur á sveitarstjórnarstigi skulu miða að því að styrkja lýðræðislega þátttöku íbúa og auka virkni og aðkomu þeirra við ákvarðanatöku og stefnumótun.

Jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, meðal annars með vísan til alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, verði fléttuð inn í alla stefnumótun og lagasetningu.

Sveitarfélög leitist við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, óháð stærð þeirra eða landfræðilegum aðstæðum.

2.3 Sjálfbærni

Sveitarfélögin á Íslandi eiga að vera öflugar og sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar sem eru ein meginstoð velferðar íbúanna.

Sjálfbærni er leiðarljós fyrir alla stefnumörkun fyrir sveitarstjórnarstigið en hún nær til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins.

Í því sambandi er mikilvægt að tryggja fjárhagslega og rekstrarlega getu einstakra sveitarfélaga til að standa til lengri tíma undir lögbundinni og venjubundinni þjónustu við íbúana, innviðauppbyggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins.

Fjármögnun sveitarfélaga stuðli jafnframt að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.

Sveitarfélög hafi ávallt nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, svo sem aukna sérhæfingu, breytta aldurssamsetningu, búferlaflutninga, tæknibreytingar, þróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, lýðheilsumál og fleira.

2.4 Heildarhagsmunir, þróun og nýsköpun

Ávallt skal litið til heildarhagsmuna sveitarstjórnarstigsins, sem annars tveggja handhafa hins opinbera stjórnvalds fremur en sérgreindra hagsmuna einstakra sveitarfélaga miðað við núverandi sveitarfélagaskipan.

Sveitarfélög þurfa að vera í stakk búin til að takast á við samfélagsbreytingar og byggðaðróun. Þau þurfa að vera afl til uppbyggingar og sóknar til hagsbóta fyrir íbúa sína og landsmenn alla.

Tækifæri til hagnýtingar nýjustu tækni og þekkingar þurfa að vera til staðar, svo sem við þróun stjórnsýslu, rekstur þjónustu og nýsköpun.

Horfa skal til þess að eftir því sem umfang sveitarstjórnarstigsins eykst því mikilvægari verður ábyrgð þess á opinberum fjármálum og efnahagsstjórn.

3. Tilefni stefnumótunar

Efling sveitarstjórnarstigsins og staða íslenskra sveitarfélaga hafa lengi verið til umræðu. Unnið hefur verið að fjölda verkefna og átaksáðgerða á vegum stjórnvalda og í samvinnu við samtök sveitarfélaga sem hafa haft eflingu sveitarfélaga að markmiði. Þá hafa fræðimenn og aðrir aðilar eins og bankar, Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins fjallað um sveitarfélögin og stöðu þeirra.

Hér á eftir er stuttlega gerð grein fyrir fjórum „vörðum“ sem vega þungt sem tilefni til langtímastefnumótunar og eru á vissan hátt forsenda hennar.

3.1 Skýrsla um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga²

Í lok árs 2015 skipaði innanríkisráðherra verkefnisstjórn til að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og finna tækifæri og leiðir til að styrkja það. Verkefnisstjórnin skilaði skýrslu sinni haustið 2017. Vandlega var farið yfir sögu og þróun sveitarstjórnarstigsins, víðtækt samráð haft við sveitarstjórnarfólk og almenning auk þess sem leitað var fanga í reynslu annarra Norðurlanda.

Niðurstaða verkefnisstjórnarinnar var m.a. eftirfarandi:

- Að stjórnvöld marki skýra langtíma stefnumótun fyrir sveitarfélög til allt að 20 ára þar sem allt er undir, byggðamál, samgöngumál og fjármál sveitarfélaga. Kallað verði eftir nýrri nálgun; horft verði til sveitarfélaga út frá þeirri þjónustu sem þau veita og sem þeim er ætlað að veita og hún kortlögð og útfærð meðal annars með tilliti til landfræðilegra og lýðfræðilegra þátta.
- Að starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði tekin til gagnerrar endurskoðunar með það að markmiði að hann styðji betur við langtíma stefnumótun í stað þess að „plástra“ núverandi kerfi.
- Að ríkið taki markvissari þátt í styrkingu sveitarstjórnarstigsins og fjárfesti í því. Sveitarstjórnarfólk telur að fjárhagslegir hvatar til sameiningar sveitarfélaga séu forsenda hraðari sameininga og þar með fækkunar og eflingar sveitarfélaga.

Til þess að ná því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið taldi verkefnisstjórnin að sveitarfélög þurfi að vera sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar. Fækka þurfi sveitarfélögum og skilgreina þau verkefni sem sveitarfélög verði að geta sinnt ein og óstudd. Að mati verkefnisstjórnar „þurfa sveitarfélög að vera fær um að sinna 2/3 af verkefnum í A hluta miðað við kostnað þeirra“. Undir A-hluta starfsemi sveitarfélaga falla verkefni sem að mestu eru fjármögnuð með skatttekjum, t.d. fræðslumál, félagsþjónusta og skipulagsmál.

² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>

Meðal aðgerða sem verkefnisstjórnin lagði til að unnið yrði að til að ná settum markmiðum eru:

- Hækkun lágmarks íbúafjölda í þrepum. Sem fyrst taki gildi lög þess efnis að 1. janúar 2026 skuli lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 1.000 íbúar. Gefinn verði aðlögunartími þannig að 1. janúar 2020 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 250 íbúar, 1. janúar 2022 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 500 íbúar.
- Hluti af tekjum Jöfnunarsjóðs verði nýttur til að auðvelda sameiningu, t.d. þannig að ólík fjárhagsstaða sveitarfélaga komi ekki í veg fyrir sameiningu.
- Sameiningar sveitarfélaga sem komi til vegna lögbundins lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga verði ekki bornar undir íbúa í atkvæðagreiðslu.
- Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins. Afnema þarf alla fjárhagslega hvata sem vinna gegn sameiningu sveitarfélaga.
- Samhliða fækkun sveitarfélaga þarf að taka til gagn Gerrar endurskoðunar lagaramma samninga um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.
- Verkefni verði flutt til sveitarfélaga. Það er mikilvægt að stíga fyrsta skrefið að fækkun og stækkun sveitarfélaga áður en rætt verður um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga með tilflutningi verkefna. Verkefni verði flutt þegar skipulag sveitarstjórnarstigsins leyfi og lögð verði áhersla á að ákvörðun um fjármögnun, ábyrgð og skyldur ríkis og sveitarfélaga, hvors um sig, liggi fyrir.
- Ábyrgð sveitarfélaga á opinberum fjármálum og samspili þeirra við hagstjórn verði styrkt og fjármögnun sveitarstjórnarkerfisins tengdari hagstjórn landsins.
- Rafræn stjórnsýsla og upplýsingasamfélagið þarf að fá sérstakt vægi, bæði hvað varðar rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga en ekki síður þegar kemur að samskiptum og upplýsingagjöf til íbúa.
- Að leitað verði allra leiða til að efla leið samtala og samráðs íbúa og kjörinna fulltrúa. Markmiðið er að auka virkni og aðkomu íbúa við ákvarðanatöku og stefnumótun í stað íbúakosninga. Endurskoða þarf ákvæði sveitarstjórnarlaga hvað þetta varðar.

Tillögur verkefnisstjórnarinnar byggjast á skýrslum og rannsóknum á viðhorfum sveitarstjórnarmanna til verkefnaflutninga frá ríki til sveitarfélaga sem og öðrum gögnum sem fyrir lágu um sveitarstjórnarstigið, ásamt sjónarmiðum gesta með yfirgripsmikla þekkingu á sveitarstjórnarmálum sem komu á fundi nefndarinnar. Einnig var horft til Norðurlandanna og breytinga sem þar hafa verið gerðar. Þá ákvað verkefnisstjórn að láta gera spurningakönnun meðal íbúa sveitarfélaga til að afla upplýsinga um viðhorf og væntingar þeirra til sveitarfélags síns: Hvað er það sem skiptir íbúana mestu máli varðandi tilveru, rekstur og framtíð sveitarfélagsins?

Síðast en ekki síst var haft umfangsmikið samráð við fulltrúa sveitarfélaga og landshlutasamtaka þeirra á fundum um allt land. Skýrslan og tillögur starfshópsins voru kynntar á tveimur landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga og fengu í fyrra skiptið ítarlega

umfjöllun í hópavinnu. Fundargerðir og samantektir frá þessum samtölum og fundum fylgja lokaskýrslunni sem viðaukar.

3.2 Skýrsla um endurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga³

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er einn af megintekjustofnum sveitarfélaga og nema framlög hans um 13% af heildartekjum sveitarfélaga. Þó er mismunandi hve hátt hlutfall framlög sjóðsins eru af heildarskatttekjum einstakra sveitarfélaga eða allt frá því að vera um helmingur af heildarskatttekjum niður í það að vera nánast hverfandi.

Um allnokkurt skeið hefur verið unnið að endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs og jafnframt farið fram umræða um þörfina á endurskoðun, t.d. á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Umræðan hefur að nokkru leyti snúist um hlutverk sjóðsins en meginmarkmið hans er að jafna tekjumöguleika og misjafna útgjaldaþörf sveitarfélaga með framlögum. Sjóðurinn hefur því mikilvægu hlutverki að gegna til að sveitarfélögum sé unnt að sinna lögbundnum verkefnum sínum með sambærilegum hætti, óháð stærð þeirra, landfræðilegri stöðu og fjárhagslegum styrk.

Varðandi markmið slíkrar endurskoðunar hefur eftirfarandi atriðum meðal annars verið teft fram:

- Einfalda þarf regluverkið og auka gegnsæi um forsendur úthlutunar.
- Auka þarf gæði jöfnunaraðgerða þannig að sveitarfélög í sambærilegri stöðu fá sambærileg framlög úr sjóðnum.
- Tengja þarf betur framlög sjóðsins við tekjumöguleika sveitarfélaga, t.d. þannig að full nýting eigin tekjustofna sé forsenda úthlutunar til jöfnunar.
- Að breytingar á regluverki sjóðsins stuðli að framþróun og umbótum í skipulagi og rekstri sveitarstjórnarstigsins.
- Jöfnunarkerfið styðji við sameiningu sveitarfélaga og feli í sér hvata til sameiningar.
- Að tekjustofnakerfið og jöfnun meðal sveitarfélaga sé í samræmi við stefnu stjórnvalda um opinber fjármál.

Fyrir liggur skýrsla um starfsemi Jöfnunarsjóðs sem kom út haustið 2017. Þar eru kynntar tillögur til úrbóta sem að einhverju leyti hafa þegar gengið í gegn, m.a. með breytingum á reglugerð um sjóðinn sem tók gildi um áramótin 2018-2019. Aðrar breytingar sem eru lagðar til taka hins vegar lengri tíma og þurfa lengri aðdraganda og því er eðlilegt að fella umræðu um þær undir þá stefnumótunarvinnu sem nú er hafin.

Það á ekki síst við um þá tillögu að öll helstu jöfnunarframlög sjóðsins verði sameinuð í eitt jöfnunarkerfi. Um er að ræða nýtt líkan sem er í þróun sem má byggja á til framtíðar við úthlutun jöfnunarframlaga og tengja við stærri breytingar á sveitarstjórnarstiginu, t.d. eflingu sveitarstjórnarstigsins með sameiningum sveitarfélaga.

³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=247fdb16-132d-11e8-9424-005056bc4d74&>

Stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið hlýtur því að taka mið af þessum tillögum og öðrum sem varða starfsemi Jöfnunarsjóðs og hlutverk hans í tekjustofnakerfinu og fjármögnun verkefna sveitarfélaga.

3.3 Sveitarstjórnarstigið til framtíðar

Á þingi Sambands íslenskra sveitarfélaga haustið 2018 flutti samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, ávarp sem bar yfirskriftina „Sveitarstjórnarstigið til framtíðar“.

Í ávarpinu fjallaði ráðherra nokkuð ítarlega um þróun íslenskra sveitarstjórnarstigsins og mikilvægi þess fyrir samfélagið allt. Hann fjallaði sérstaklega um þær áskoranir sem sveitarfélög standa frammi fyrir og nauðsyn þess að ræða og taka afstöðu til þess hvernig eigi að bregðast við þeim. Hann nefndi eðlilegar óskir íbúa um aukna og bætta þjónustu, ný lagafyrirmæli sem leggja auknar skyldur á stjórnvöld sveitarfélaga, ný lög um opinber fjármál sem gera kröfur um meiri samhæfingu og samstillingu, upplýsingalög og persónuvernd, breytingar á aldurssamsetningu og íbúáþróun og ekki síst umbyltingu í rafrænni tækni. Þá nefndi hann gríðarlegar áskoranir sem allt samfélagið stendur frammi fyrir á sviði umhverfis- og loftslagsmála, hvar sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki.

Á sama tíma blasir það við að mörg sveitarfélaganna eru fámenn og taldi ráðherra að sú spurning gerðist áleitnari hvort þau séu nægjanlega vel í stakk búin til að takast á við þessar áskoranir. Meira en helmingur sveitarfélaga er með færri en eittþúsund íbúa, eða 39 þeirra, og 25 sveitarfélög hafa færri en 500 íbúa – eða ríflega þriðjungur.

Í ávarpi sínu kynnti ráðherra fimm leiðir sem hægt væri að fara til að takast á við framtíðina og lýsti jafnframt afstöðu sinni sem hann kallaði **fimmtu leiðina**. Er það blönduð leið hefðbundinna átaksverkefna þar sem stjórnvöld styðja frjálsar sameiningar sveitarfélaga með t.d. auknu fjárframlagi í ákveðinn tíma og lagaákæða um lágmarksíbúafjölda.

„Eftir að þessu fjögurra til átta ára tímabili lyki tæki hins vegar gildi nýtt ákvæði sveitarstjórnarlaga um lágmarksíbúafjölda. Þau sveitarfélög sem ekki hefðu nýtt tímamót til að ná settu markmiði þyrftu þar með að sameinast nágrannasveitarfélagi til að uppfylla skilyrði laganna um íbúafjölda. Ekki kæmi til íbúakosninga um sameiningar frá þeim tíma – heldur yrði um skyldubundna sameiningu að ræða – líkt og verkefnisstjórnin lagði til. Ég verð að segja að þetta er sú leið sem mér hugnast best – en ég hlakka til að heyra ykkar sjónarmið.“

Þessi orð ráðherra munu vega þungt þegar hugað er að stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið til næstu ára.

3.4 Stefnuörkun sambandsins

Á landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldin eru árlega, fer fram stefnuörkun fyrir sambandið. Á þeim landsþingum sem haldin eru að hausti að loknum sveitarstjórnarkosningum á fjögurra ára fresti eru lagðar meginlínur í stefnumótuninni til næstu fjögurra ára. Á landsþingum þar á eftir er stefnan nánar útfærð og stjórn sambandsins samþykkir síðan nánari aðgerðaáætlun sem stjórn og starfsmenn sambandsins vinna eftir.

Á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga á Akureyri í september 2018 var mörkuð stefna fyrir árin 2018 til 2022. Stjórn sambandsins hefur fjallað um drög að stefnumörkun og samþykkti hana á fundi 30. nóvember 2018.

Stefnumörkun sambandsins nær til flestra meginþátta í starfsemi sambandsins og sveitarfélaga og er þannig leiðsögn við ákvarðanatöku og áherslur í starfi.

Stefnumörkunin er mjög yfirgripsmikil, fjallað er um flest svið sem snerta sveitarfélögin með beinum eða óbeinum hætti og stefna mörkuð fyrir einstaka þætti eða áherslur settar um forgangsroðun og valkosti. Of langt mál er að rekja það allt hér en meginmarkmið og leiðarljós sambandsins í þessari stefnumörkun eru eftirfarandi:

1. Sveitarstjórnarstigið og sjálfstjórn sveitarfélaga

- a. Öflugt sveitarstjórnarstig er ein meginstoð velferðar íbúanna.
- b. Sveitarstjórnarstigið á að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda.
- c. Sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.
- d. Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða.

2. Tekjustofnar og tekjur sveitarfélaga

- a. Sveitarfélögum skulu tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin með lögum. Þeir skulu vera nægjanlega fjölþættir og sveigjanlegir til að standa undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir. Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun.
- b. Skattlagning af hálfu sveitarfélaga skal vera hófleg og byggja á því að ábyrgðar og hagkvæmni sé gætt við framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar.
- c. Sambandið skal stuðla að því að jöfnunarkerfið geri öllum sveitarfélögum kleift að sinna lögboðnum verkefnum með sambærilegum hætti.

3. Verkefni sveitarfélaga

- a. Verkaskipting í opinberri stjórnsýslu skal miðast við að sveitarfélögin annist nærþjónustu, enda geti þau nýtt sér þá þekkingu sem þau hafa á nærsamfélaginu með tilheyrandi möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustunnar.
- b. Lögð skal áhersla á að haft verði fullt samráð við sveitarfélögin um lagabreytingar á skipulagi almannaþjónustu, sem þeim er falin framkvæmd á með lögum.
- c. Við setningu laga og reglugerða um verkefni sveitarfélaga skal leitast við að svigrúm einstakra sveitarfélaga verði eins mikið og kostur er til staðbundinnar aðlögunar við framkvæmd þeirra.
- d. Fylgt verði eftir meginmarkmiðum sjálfbærrar þróunar, þ.e. félagslegu réttlæti, ábyrgri fjármálastjórn, varðveislu lífvænlegs umhverfis og náttúru landsins, íbúum til hagsbóta.

4. Mannréttindi

- a. Sveitarfélög verði samfélög án aðgreiningar. Stefnt skal að því að jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, s.s. alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, verði fléttuð inn í alla stefnumótun og lagasetningu sem snýr að sveitarfélögunum.
- b. Íbúar sveitarfélaga eigi kost á samfelldri og heildstæðri velferðarþjónustu sem skipulögð er með þarfir þeirra í huga.

4. Hvað er sveitarfélag?

Í áðurnefndri skýrslu nefndar um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins frá 2017 er umfjöllun um stjórnskipulegan grundvöll sveitarfélaga og jafnframt sett fram spurningin „Hvað er sveitarfélag?“

Þar segir að réttur sveitarfélaga til sjálfstjórnar hafi verið verndaður í stjórnarskrá allt frá árinu 1874 þegar Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá. Sveitarfélög eru handhafar framkvæmdavalds, fara með staðbundna stjórnsýslu og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki enda eru þau það stjórnvald sem er næst íbúunum. Staða sveitarfélaga hefur breyst í aldanna rás en núverandi skipan varð til upp úr miðri 19. öld og þá að danskri fyrirmynd.

Ákvæðið um sjálfstjórn sveitarfélaga er í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar og hefur það m.a. verið rökstutt á þann veg að það séu mannréttindi íbúa sveitarfélags „að fá að kjósa þá sem færu með stjórn sveitarfélagsins í almennum og lýðræðislegum kosningum. Á þann hátt fengu íbúar sveitarfélagsins sjálfstjórn í eigin málum og yrðu lausir við afskipti skipaðra embættismanna konungs í sveitarstjórnarmálum“. Hugmyndin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðislegu hugsun að fólkið í landinu eigi rétt á að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi. Þegar rætt er um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga verður að hafa þennan rétt að leiðarljósi.⁴

4.1 Sveitarstjórnarlög og verkefni sveitarfélaga

Í 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, er kveðið á um að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Með stjórn sveitarfélaga fari sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna.

Í 3. gr. laganna er staða sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum afmörkuð og inntak sjálfstjórnarréttar þeirra sett fram með skýrari hætti en áður hefur verið gert í lögum hér á landi en hún hljóðar svo:

„Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,

⁴ Jóhann Tómas Sigurðsson, „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. Úlfjótur 2000, 2. tbl. 53. árg., bls. 160-362.

5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.“

Þetta er því sá rammi sem rétt er að horfa til þegar kemur að því að móta nánari skilyrði fyrir starfsemi sveitarfélaga. Meginsjónarmiðin eru að **lýðræðislega** kosnar sveitarstjórnir stýra sveitarfélögum, sem eru **sjálfstæð** stjórnvöld og þurfa **sjálf að bera ábyrgð** á framkvæmd verkefna sem þeim hefur verið falið að sinna. **Samvinna** þeirra á milli er valkostur, ríkisvaldið skal eiga **samráð** um málefni sveitarstjórnarstigsins og **tekjustofnar** þurfa að vera tryggðir svo þeim sé unnt að annast skyldur sínar.

Í sveitarstjórnarlögum er ekki fjallað sérstaklega um einstök verkefni sveitarfélaga en eins og fram kemur í 7. gr. laganna er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þá skulu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og þau geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni í lögum, þ.e. lögmælt verkefni, en eins og að framan segir geta þau einnig innan vissra marka tekið að sér önnur verkefni sem ekki er kveðið á um í lögum, þ.e. ólögmælt eða valkvæð verkefni. Lögmæltum verkefnum má síðan skipta í annars vegar lögskyld verkefni og hins vegar lögheimil verkefni. Verkefni eru lögskyld ef sveitarfélögum er skylt að rækja þau. Dæmi um slíkt verkefni er skylda sveitarfélaga til að sinna félagsþjónustu innan sinna marka, sbr. 4. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Lögmælt verkefni geta einnig verið lögheimil en í því felst að sveitarfélag hefur svigrúm til þess að ákveða hvort verkefninu er sinnt en ef sú ákvörðun er tekin gildir um verkefnið tiltekinn lagarammi. Rekstur náttúrustofa er dæmi um lögheimilt verkefni, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur tekið saman yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir málaflokkum og því hvort um lögskyld eða lögheimil verkefni er að ræða. Er yfirlitinu ætlað að auðvelda umræðu um skyldur og hlutverk sveitarfélaga og nýtist því vel þegar kemur að samráði sem þessu.⁵

4.2 Sjálfbærni

Þegar litið er til þeirra meginsjónarmiða sem um sveitarstjórnarstigið gilda og rakin voru hér að framan, sem og þeirra verkefna sem sveitarfélögum ber að sinna, er mikilvægt að huga að sjálfbærni sveitarfélaga.

Að mati verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins, sem fyrr er getið, segir sjálfbærni til um getu sveitarfélags til að viðhalda sér á uppbyggilegan hátt hvort sem er fjárhagslega, félagslega eða umhverfislega. Stuðst er við skilgreiningu sem Grétar Þór Eyþórsson, prófessor við Háskólann á Akureyri, setti fram í grein sinni „Sameining sveitarfélaga í 70 ár“⁶ og er eftirfarandi:

⁵ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2f4b65e7-e2b2-11e8-942d-005056bc530c>

⁶ Stjórnmal og stjórnsýsla 1. tbl., 10. árg. 2014 (143-168) Útg. Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Háskóli Íslands. <https://skemman.is/bitstream/1946/22399/1/a.2014.10.1.8.pdf>

- Geta til að fást við og leysa staðbundin verkefni og leiða samfélagið til þróunar.
- Geta til að veita íbúum góða, hagkvæma og ódýra þjónustu.
- Geta til að annast þau verkefni sem lögð eru á sveitarfélög með lögum.
- Geta til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði og kröfur.
- Geta til að ráða faglega hæft starfsfólk.
- Geta til að takast á við og aðlaga sig að breytingum á félagslegu og efnahagslegu umhverfi.

Verkefnisstjórnin taldi að í ljósi landfræðilegra aðstæðna, þar sem mikill hluti þjóðarinnar býr á tiltölulega afmörkuðu svæði, einkenndist skipan sveitarstjórnarstigsins af mörgum fámennum og landfræðilega dreifðum sveitarfélögum. Verkefnið væri hins vegar að móta stefnu um stærri og öflugari, **sjálfbær** sveitarfélög.

Í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á fjármálaeignum sveitarstjórnarlaga frá 2016 ⁷ er m.a. í viðauka 1, fjallað um mikilvægi þess að skapa sjálfbærni og stöðugleika í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma. Með sjálfbærni er þar átt við að skuldbindingar sveitarfélaga séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir sveitarfélaga. Með stöðugleika er átt við að fjármál sveitarfélaga sé með þeim hætti að þau stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Umræða um sjálfbærni skiptir því miklu máli þegar unnið er að mótun stefnu fyrir sveitarstjórnarstigið til langs tíma.

⁷ <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Endurskodun-fjarmalakafla---Skýrsla-vinnuhops-22-desember-Lokaskýrsla.pdf>

5. Stöðumat

Í þessum kafla eru til umfjöllunar ýmsir þættir sem lúta að málefnum sveitarfélaga, stöðu þeirra, hlutverki, tekjustofnum, fjármálum, samstarfi o.fl. Allt eru þetta þættir sem eru líklegir til að fá umfjöllun í þingsályktunartillögu um stefnumörkun fyrir sveitarstjórnarstigið til lengri tíma en ekki er um tæmandi talningu að ræða. Við þessa samantekt er meðal annars byggt á skýrslunni Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2017 og skýrslu um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem kom út það sama ár.

5.1 Stjórnskipan sveitarfélaga

5.1.1 Sveitarstjórnir

Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem kosnar eru í lýðræðislegum kosningum á fjögurra ára fresti. Um þær fer eftir lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, en þar er fjallað um kosningarrétt, kjörgengi, kjördag, framboð, atkvæðagreiðslur utan kjörfundar og á kjörfundi, atkvæðatalningu, kosningaúrslit o.fl.

Fjöldi sveitarstjórnarmanna í hverju sveitarfélagi er misjafn og tekur mið af íbúafjölda þess. Sveitarstjórnarmenn eru fimm hið minnsta og jafn margir til vara. Algengast er að sveitarstjórnarmenn séu á bilinu 5-7 en flestir eru þeir 23 í Reykjavíkurborg.

Sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Samhliða því ber sveitarstjórn að vinna að sameiginlegum hagsmuna- og velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir. Sveitarstjórnir setja sér samþykktir um starfsemi sína innan ramma sveitarstjórnarlaga og er blæbrigðamunur á stjórnsýslu þeirra frá einu sveitarfélagi til annars.

5.1.2 Kjörnir fulltrúar

Í IV. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna, s.s. sjálfstæði í starfi, málfrelsi, tillögurétt og atkvæðisrétt, aðgang að gögnum og þagnarskyldu, síðareglur og góða starfshætti, rétt til þóknunar og fleira.

Samtals sitja um 500 kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum um allt land. Þeim hefur fækkað allnokkuð á undanförunum árum vegna sameiningar sveitarfélaga.

Vegna mikillar endurnýjunar í hópi sveitarstjórnarmanna sem varð við a.m.k. síðustu tvennar sveitarstjórnarkosningar, sem hefur verið um eða yfir 50%, hafa vaknað spurningar um kjör og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Kynjahalli undanfarinna áratuga konum í óhag, er að breytast. Lýsir sér frekar í endurnýjun kvenna meðal kjörinna fulltrúa, verkaskiptingu, leiðtogahlutverkum og fleira.⁸ Þótt ákveðin endurnýjun sé í sjálfu sér jákvæð er þessi mikla endurnýjun umhugsunarefni og er jafnvel talað um brotthvarf í því sambandi. Því er það

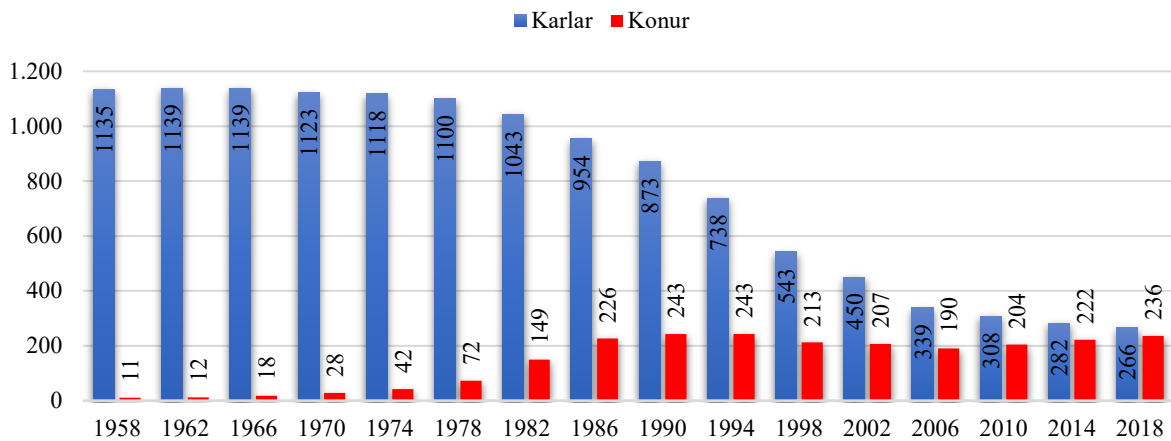
⁸ Eva Marin Hlynsdóttir, DUTIFUL CITIZEN OR A PRAGMATIC PROFESSIONAL? VOLUNTARY RETIREMENT OF ICELANDIC LOCAL COUNCILLORS <http://www.irpa.is/article/view/a.2017.13.2.1>

álítaefni hvort og þá hvernig hægt sé að hafa áhrif á þessi mál og hvernig stefnumótun til framtíðar getur tekið á þáttum sem að því snúa.

5.1.3 Stöðumat á kynja- og jafnrétti

Ef litið er á þátttöku kvenna í sveitarstjórnarkosningum síðastliðinn áratug liggur fyrir að hún er sambærileg við kosningaþátttöku karla. Í undanförunum tvennum kosningum til sveitarstjórna hefur kosningaþátttaka kvenna verið meiri en karla en þó ekki í elstu aldurshópnum. Það er hins vegar ljóst að hlutfall þeirra í hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna hefur verið lægra. Á undanförunum 10 árum hefur hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum aukist og þá sérstaklega eftir sveitarstjórnarkosningar 2014 og 2018 en konur eru nú hátt í helmingur sveitarstjórnarmanna á landinu eða um 47,% eins og sjá má á mynd 1.

Kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar 1958-2018 eftir kyni



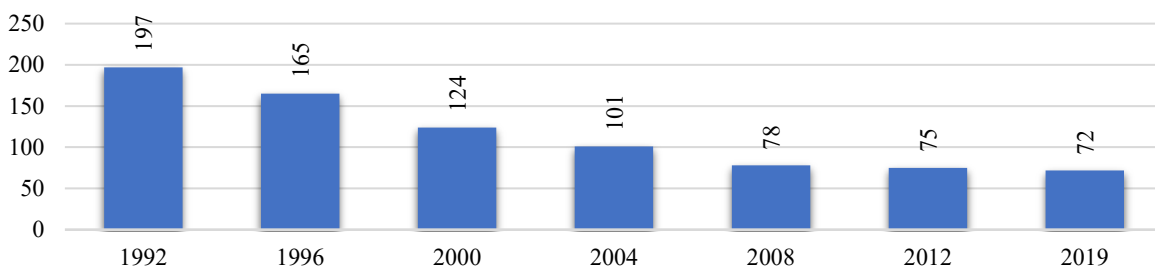
Mynd 1. Kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar 1958-2018 eftir kyni

Hluttur kvenna í röðum framkvæmdastjóra sveitarfélaga hefur hins vegar verið rýr og nær hann rúmlega þriðjung eftir síðustu sveitarstjórnarkosningar.

5.2 Fjöldi og stærð sveitarfélaga

Sveitarfélög á Íslandi eru 72 að tölu og mörg þeirra fámenn. Sveitarfélögum hefur þó fækkað um 125 á síðustu 27 árum í frjálsum sameiningum aðallega sem verður að teljast veruleg fækkun (sjá mynd 2). Í kjölfar yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 fækkaði sveitarfélögum mikið eða um 41 frá 1996 til 2000 og síðan aftur um 23 frá 2000 til

Fjöldi sveitarfélaga 1992-2019



Mynd 2. Fjöldi sveitarfélaga 1992-2019

2004. Yfirfærsla málefna fatlaðs fólks árið 2011 hefur ekki haft sambærileg áhrif til fækkunar enda var staðið að þeirri yfirfærslu með öðrum hætti.

Þegar íbúafjöldi sveitarfélaga er skoðaður nánar kemur í ljós að 39 sveitarfélög, eða 54,1% þeirra, eru með færri en eitt þúsund íbúa og sjö fámennustu sveitarfélögin eru með íbúafjölda á bilinu 47-93. Það fjölmennasta, Reykjavíkurborg, er með 127 þúsund íbúa. Einvörðungu sjö sveitarfélög eru með fleiri en 10 þúsund íbúa. Meðalíbúafjöldi sveitarfélaga á Íslandi er 4.904 íbúar, en 3.181 íbúar ef Reykjavíkurborg er ekki talin með.

Tafla 1. Flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda 1. júlí 2018

| Íbúafjöldi | Fjöldi sv.fél. | Hlutfall | Hlutfall af íbúafjölda |
|--------------------|----------------|---------------|------------------------|
| 99 eða færri | 7 | 9,7% | 0,1% |
| 100-299 | 9 | 12,5% | 0,5% |
| 300-499 | 7 | 9,7% | 0,9% |
| 500-999 | 16 | 22,2% | 3,2% |
| 1.000-1.999 | 10 | 13,9% | 3,9% |
| 2.000-4.999 | 13 | 18,1% | 12,2% |
| 5.000-9.999 | 3 | 4,2% | 6,1% |
| 10.000-99.999 | 6 | 8,3% | 37,0% |
| 100.000 eða fleiri | 1 | 1,4% | 36,0% |
| Samtals | 72 | 100,0% | 100,0% |

Um 64% íbúa landsins búa á höfuðborgarsvæðinu, 2% búa á Vestfjörðum og 2% á Norðurlandi vestra, svo dæmi séu tekin. Sé litið til þess að hið svokallaða Hvítársvæði sé hluti af atvinnusvæði höfuðborgarsvæðisins kemur í ljós að um 84% íbúa landsins tilheyra atvinnusvæði höfuðborgarsvæðisins.

Tafla 2. Íbúafjöldi eftir landshlutum 1. júlí 2018

| Landshluti | Íbúafjöldi | Hlutfall íbúa | Fjöldi sveitarfélaga |
|--------------------------|----------------|---------------|----------------------|
| Höfuðborgarsvæðið | 225.209 | 63,8% | 7 |
| Suðurnes | 26.674 | 7,6% | 4 |
| Vesturland | 16.494 | 4,7% | 10 |
| Vestfirðir | 7.051 | 2,0% | 9 |
| Norðurland vestra | 7.215 | 2,0% | 7 |
| Norðurland eystra | 30.481 | 8,6% | 13 |
| Austurland | 10.655 | 3,0% | 7 |
| Suðurland | 29.287 | 8,3% | 15 |
| Samtals | 353.066 | 100,0% | 72 |

Þegar íbúapróun landshlutanna er skoðuð kemur í ljós að þróunin er fámennustu svæðunum mjög óhagstæð. Íbúum á Norðurlandi vestra hefur fækkað um 31% síðan 1990 og 28% fækkun hefur orðið á Vestfjörðum á sama tíma. Mikil fækkun íbúa leiðir til óhagkvæmni í rekstri sveitarfélaganna þar sem þau verða eftir sem áður að sinna þeirri þjónustu sem þeim er gert að sinna samkvæmt lögum. Sem dæmi má nefna að erfitt getur reynst að hagræða mikið í rekstri grunnskóla þegar börnum í skólanum fækkar mikið.

Tafla 3. Íbúafjöldapróun landshlutanna milli 1990 og 2018

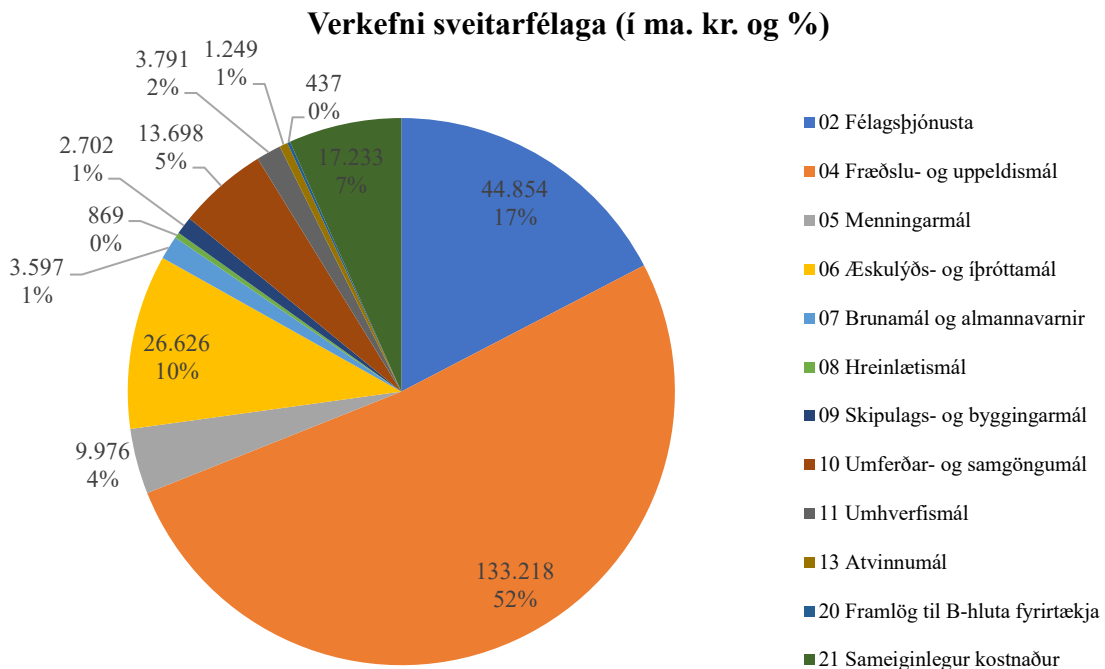
| Íbúafjöldi | 1990 | 2018 | Breyting í fjölda | Hlutfallsleg breyting |
|--------------------------|----------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| Höfuðborgarsvæðið | 145.980 | 225.209 | 79.229 | 54% |
| Suðurnes | 15.202 | 26.674 | 11.472 | 75% |
| Vesturland | 14.537 | 16.494 | 1.957 | 13% |
| Vestfirðir | 9.798 | 7.051 | - 2.747 | -28% |
| Norðurland vestra | 10.446 | 7.215 | - 3.231 | -31% |
| Norðurland eystra | 26.127 | 30.481 | 4.354 | 17% |
| Austurland | 13.216 | 10.655 | - 2.561 | -19% |
| Suðurland | 20.402 | 29.287 | 8.885 | 44% |
| Landið allt | 255.708 | 353.066 | 97.358 | 38% |

Þrátt fyrir að sveitarfélögin séu mjög ólík og misjöfn að landfræðilegri stærð og íbúafjölda hafa þau öll sömu stöðu og sömu skyldum að gegna samkvæmt lögum.

5.3 Verkefni sveitarfélaga og verkaskipting

Eins og að framan greinir er í sveitarstjórnarlögum ekki fjallað sérstaklega um einstök verkefni sveitarfélaga en í 7. gr. laganna er kveðið á um almennar skyldur þeirra. Segir þannig í 1. mgr. 7. gr. að sveitarfélög skuli annast þau verkefni sem þeim eru falin lögum samkvæmt.

Stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna er fræðslu- og uppeldismál en til þess málaflokks verja sveitarfélögin um helmingi útgjalda sinna eða 52%. Þar á eftir kemur félagsþjónusta með 17% útgjaldanna og 10% renna til æskulýðs- og íþróttamála, sjá á mynd 3.



Mynd 3. Verkefni sveitarfélaga (í ma. kr. og %)

Hlutur sveitarfélaga í opinberum útgjöldum hér á landi hefur verið á bilinu 32-35% á undanförunum árum og er það talsvert minna en annars staðar á Norðurlöndum þar sem hlutfallið er á bilinu 50-70%. Skýringin liggur m.a. í því að þar eru í flestum tilvikum starfrækt þrjú stjórnsýslustig, þ.e. ríki, sveitarfélög og svæði (regioner) sem annast ýmis verkefni sem eru á herðum ríkisins hér á landi eins og rekstur sjúkrahúsa og framhaldsskóla.

Þrátt fyrir það er umfang sveitarfélaganna talsvert hér á landi í opinberum rekstri og hefur farið vaxandi. Þá gegna sveitarfélögin þýðingarmiklu hlutverki sem vinnuveitendur og eru íslensk sveitarfélög sem heild einn stærsti vinnuveitandi landsins. Starfsmenn sveitarfélaganna eru um 22.000 í tæplega 18.000 stöðugildum. Viða um landið eru sveitarfélögin, stór sem smá, stærsti einstaki vinnuveitandinn á sínu atvinnu- og þjónustusvæði. Um 60% af skatttekjum sveitarfélaganna renna í að greiða laun starfsmanna og launatengd gjöld.

Ríki og sveitarfélög eru sammála um að mikilvægt sé að verka- og ábyrgðarskipting ríkis og sveitarfélaga sé skýr. Fækka þurfi svokölluðum „gráum svæðum“ í því sambandi og hefur verið sett á fót samráðsteymi sem ætlað er leysa úr slíkum álitaeftum. Undanfari að því samráði var útgáfa Sambands íslenskra sveitarfélaga á Grábók – gráu svæðin í velferðarþjónustunni.⁹

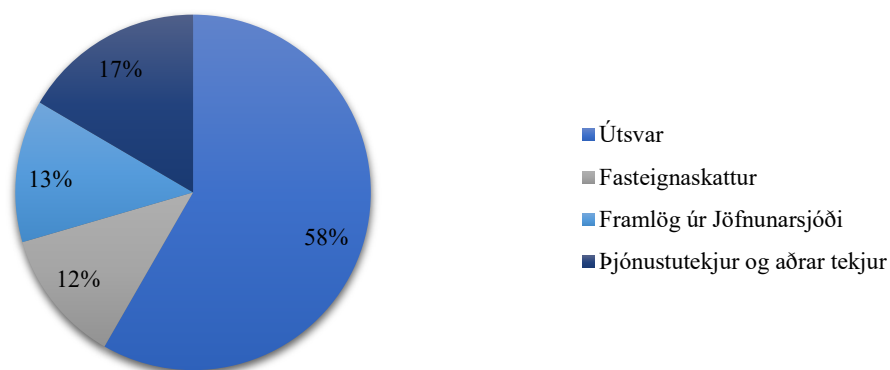
5.4 Tekjustofnar og fjármál sveitarfélaga

5.4.1 Helstu tekjustofnar

Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, kveða á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga séu. Þeir skiptast í stórum dráttum í útsvar, fasteignaskatt og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Auk þessara tekjustofna hafa sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl. Þá hafa þau enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl.

Útsvar er stærsti einstaki tekjustofninn eða um 58% af heildartekjum sveitarfélaganna. Vægi tekjustofna er þó breytilegt eftir sveitarfélögum og ef skoðaðar eru heildartekjur, án höfuðborgarsvæðisins, þá hækkar hlutdeild Jöfnunarsjóðs úr 13% í 23%.

Tekjustofnar sveitarfélaga árið 2017



Mynd 4. Tekjustofnar sveitarfélaga árið 2017

⁹ <https://www.samband.is/frettir/felagsthjonusta-og-forvarnamal/gra-svaedi-i-velferðarþjónustunni>

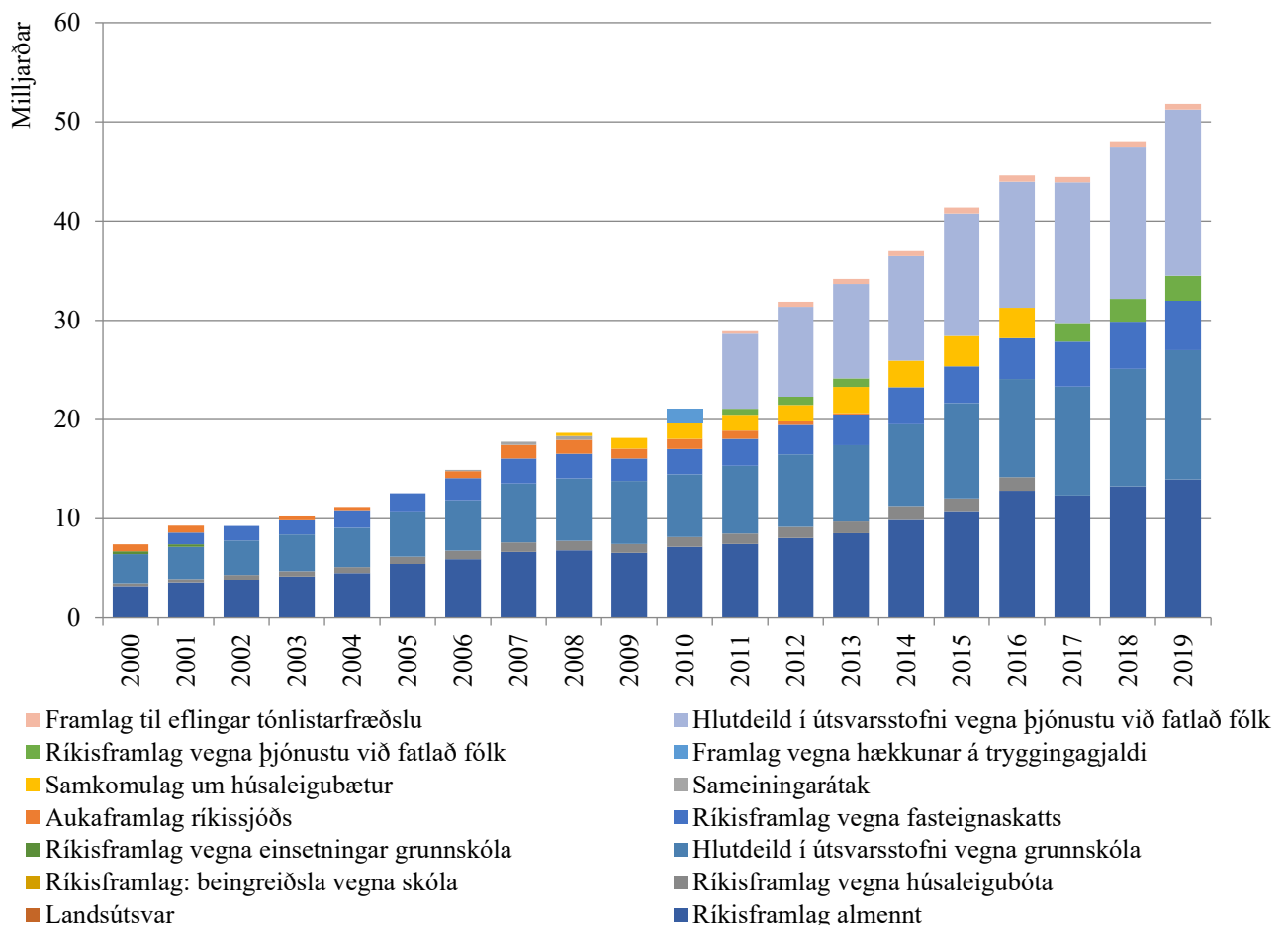
5.4.2 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga. Hlutverk sjóðsins er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á mismunandi tekjumöguleikum þeirra og útgjaldabörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans.

Sjóðurinn hefur því mikilvægu hlutverki að gegna til að gera sveitarfélögum kleift að sinna verkefnum sínum, ekki síst lögbundnum, með sambærilegum hætti, óháð til dæmis stærð þeirra, landfræðilegri stöðu og fjárhagslegum styrk. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á sjóðnum tengjast yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga þann 1. ágúst 1996 og yfirfærslu málefna fatlaðs fólks 1. janúar 2011.

Þróun á tekjum Jöfnunarsjóðs 2000-2019 (á verðlagi hvers árs)



Mynd 5. Þróun á tekjum Jöfnunarsjóðs 2000-2019 á verðlagi hvers árs

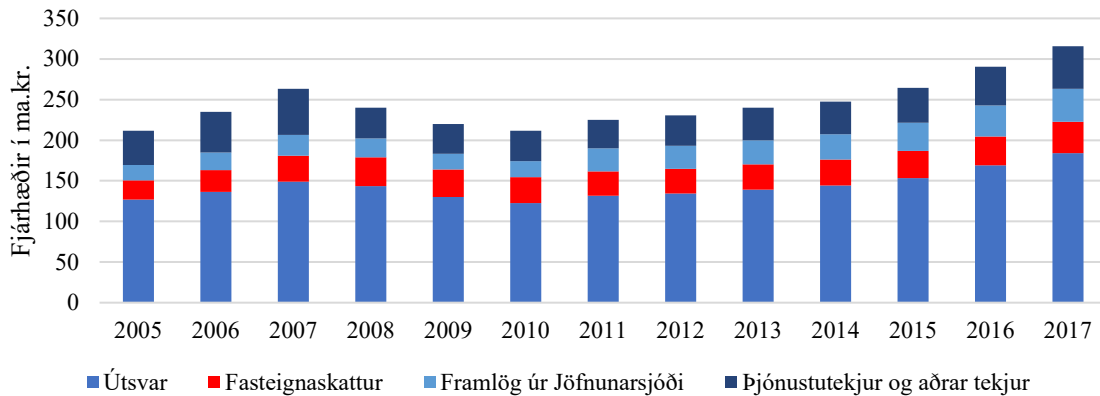
Eins og myndin sýnir hafa fjármálaleg umsvif Jöfnunarsjóðs aukist mikið á umliðnum árum. Tekjur Jöfnunarsjóðs myndast annars vegar með framlagi ríkisins í sjóðinn og hins vegar með hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni vegna yfirfærslu grunnskólans

og málefna fatlaðs fólks. Ríkisframlagið nemur 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og 0,264% af álagningarstofni útsvars fyrir næstliðið ár.

5.4.3 Tekjur og gjöld

Á síðastliðnum árum hafa heildartekjur sveitarfélaga hækkað nokkuð milli ára. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun tekna A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu 2005-2017 á föstu verðlagi 2017. Tekjurnar jukust á árunum 2006 og 2007 en lækkuðu umtalsvert í efnahagslægdinni til ársins 2010. Síðan hafa tekjurnar farið ört vaxandi og frá árinu 2010 hafa þær aukist verulega. Hér munar mestu um að málefni fatlaðs fólks var fært til sveitarfélaganna árið 2011, en við það hækkuðu bæði framlög úr Jöfnunarsjóði og útsvarstekjur umtalsvert.

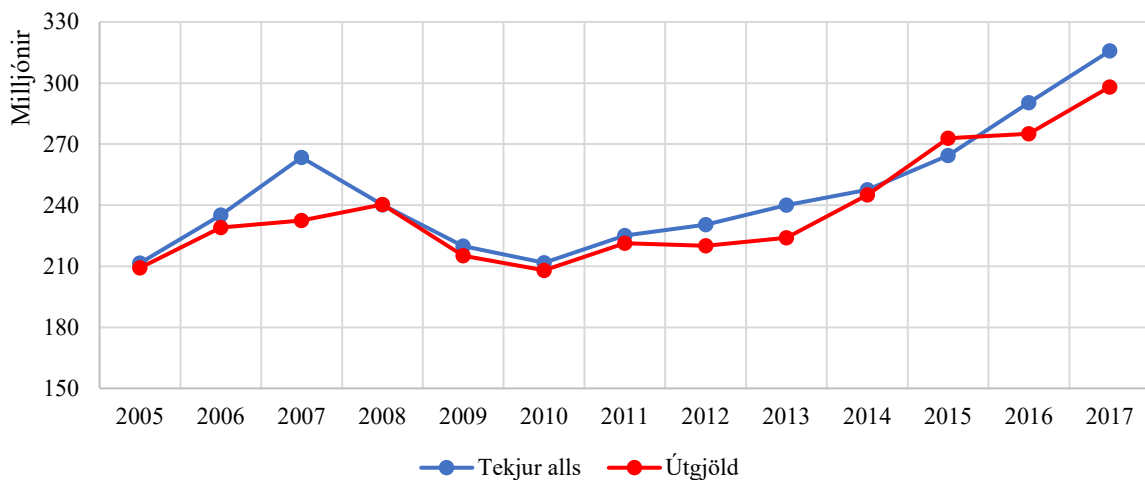
Heildartekjur sveitarfélaga á verðlagi 2017



Mynd 6. Heildartekjur sveitarfélaga á verðlagi 2017

Að sama skapi hafa útgjöld sveitarfélaga aukist yfir sama tímabil en sjá má að oftast nær eru tekjurnar hærri en útgjöld. Meðfylgjandi mynd sýnir tekjur og útgjöld án fjármagnsliða og óreglulega liði sem hefur einnig áhrif á afkomu sveitarfélaga.

Þróun tekna og útgjalda á verðlagi 2017



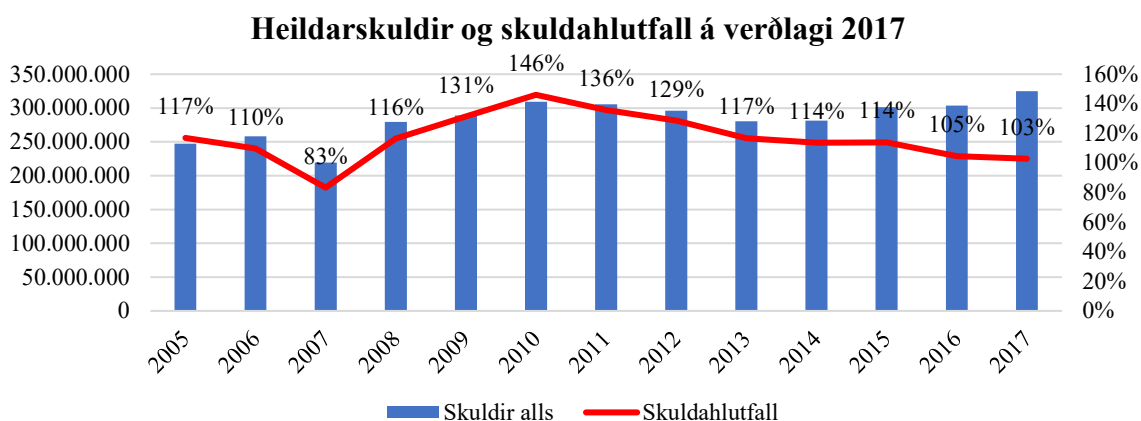
Mynd 7. Þróun tekna og útgjalda á verðlagi 2017

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 voru sett viðmið um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Viðmiðin er að finna í 64. gr. laganna og þar segir að sveitarstjórn beri að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Fjárfestingar A hluta sveitarsjóða voru t.d. um 30 milljarðar kr. árið 2017, sem ekki eru tíundaðar í yfirlitinu. Í skýrslu vinnuhóps sem hafði það hlutverk að yfirfara fjármálareglur sveitarstjórnarlaga kom fram að fjárfesting A-hluta sveitarsjóða hafi verið í sögulegu lágmarki undanfarin ár. Að mati nefndarinnar er álitamál hvort rekstur sveitarfélaganna geti að óbreyttum tekjuramma staðið undir eðlilegri fjárfestingu án þess að fara í bága við fjármálareglur.¹⁰

5.4.4 Fjármál sveitarfélaga

VII. kafli sveitarstjórnarlaga fjallar um fjármál sveitarfélaga og fjármálastjórn. Kafllinn var talsvert endurnýjaður við síðustu endurskoðun laganna og nú stendur yfir frekari endurskoðun hans. Meðal nýrra þátta við gildistöku laganna árið 2012 voru tvær nýjar fjármálareglur. Annars vegar um að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum og hins vegar að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum. Þessar tvær reglur hafa haft jákvæð áhrif á þróun fjármála sveitarfélaga og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga fylgist reglulega með framvindu þeirra. Hlutverk hennar er að fylgjast með reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og hafa eftirlit með því að fjármálastjórn sveitarfélaga sé í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Nefndin tekur árlega saman skýrslur um starfsemi sína og upplýsir um framvindu fjármála sveitarfélaga.¹¹

Skuldahlutfall sveitarfélaga hefur lækkað þónokkuð síðan árið 2010 en þá var hlutfallið um 146%. Heildarskuldir sveitarfélaga á föstu verðlagi hafa verið nokkuð svipaðar á síðustu árum en þar sem tekjurnar hafa aukist lækkar skuldahlutfallið.



Mynd 8. Heildarskuldir og skuldahlutfall á verðlagi 2017

¹⁰ Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafli sveitarstjórnarlaga. Stjórnarráðið, desember 2016.

<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Endurskodun-fjarmalakafli---Skýrsla-vinnuhops-22-desember-Lokaskýrsla.pdf>

¹¹ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/fjarmal-sveitarfelaga/eftirlitsnefnd-med-fjarmalum-sveitarfelaga/>

Vinnuhópur um endurskoðun fjármálakafla sveitarstjórnarlaga komst að þeirri niðurstöðu að fjármálareglur í 64. gr. sveitarstjórnarlaga hafa í meginatriðum gefist vel. Með fjárhagslegum viðmiðum í sveitarstjórnarlögum eru sett skýr markmið í rekstri og skuldsetningu sem veita aðhald og leiða til markvissari vinnubragða. Fjármál sveitarfélaga eru að mati vinnuhópsins almennt í betra horfi en þau voru fyrir gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þeim sem ekki stóðust fjárhagsleg viðmið laganna árið 2011 var gert að gera áætlun um hvernig viðmiðunum yrði náð og þeim gefin allt að 10 ár til þess. Vonir standa til að öll sveitarfélög uppfylli skuldaviðmið laganna árið 2022.¹²

5.5 Samskipti ríkis og sveitarfélaga

Í sveitarstjórnarlögum er settur rammi um formlegt samstarf og samráð ríkis og sveitarfélaga um mikilvæg stjórnarmálefni. Í 128. gr. laganna er þetta starf formfest með ákvæðum um stofnun samstarfsráðs ríkis og sveitarfélaga sem í eiga sæti ráðherra sveitarstjórnarmála, fjármála- og efnahagsráðherra og formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga. Yfirumsjón með þessu samstarfi hefur samstarfsnefnd (svokölluð Jónsmessunefnd), skipuð embættismönnum og fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samstarf samkvæmt þessari grein skal útfært í samstarfssáttmála.

Þann 1. janúar 2016 tóku gildi ný lög um opinber fjármál, nr. 123/2015 (LOF). Þau fela í sér nýjar áherslur þar sem horft er á opinber fjármál sem heild og áhersla lögð á að tryggja gott samspil opinberra fjármála og hagstjórnar. Í 11. gr. laganna segir m.a. að fjármála- og efnahagsráðherra skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og að undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fari fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála. Þá skal fjármála- og efnahagsráðherra við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, og skal það endurnýjað ár hvert.

Samkomulag vegna markmiða um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2017-2021 var undirritað af fjármála- og efnahagsráðherra, innanríkisráðherra og formanni og framkvæmdarstjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga 18. apríl 2016. Markar samkomulagið tímamót sem hið fyrsta sinnar tegundar í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Annað samkomulag ríkis og sveitarfélaga um afkomumarkmið og efnahag sveitarfélaga fyrir árin 2018-2022 var undirritað þann 6. apríl 2017.¹³ Samkomulagið nær bæði til afkomumarkmiða sem byggjast á samþykktri fjármálastefnu og sameiginlegum verkefnum. Er kveðið á um að á gildistíma samkomulagsins muni ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaga, vinna sameiginlega að ýmsum viðfangsefnum sem lúta að áætlanagerð, eflingu sveitarstjórnarstigsins, þróun tekna, gjalda og framleiðni, samstarfi og verkaskiptingu.

¹² Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga. Stjórnarráðið, desember 2016.

<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Endurskodun-fjarmalakafla---Skýrsla-vinnuhops-22-desember-Lokaskýrsla.pdf>

¹³ <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/skrifad-undur-nytt-samkomulag-rikis-og-sveitarfelaga-um-afkomumarkmid>.

Þriðja samkomulagið var undirritað í apríl 2018¹⁴ og er verið að vinan að útfræslu að nýju samkomulagi í tengslum við fjármálaáætlun 2020 til 2024.

5.6 Þátttaka íbúa og samráð um stefnumótun og ákvarðanir

Eitt helsta þátttökuform lýðræðis er kosningaþátttaka almennings. Kosið hefur verið til sveitarstjórna frá síðari hluta 19. aldar en sveitarstjórnarkosningar hafa þó aldrei náð sömu hæðum í þátttöku borgaranna eins og alþingiskosningar. Ef skoðaðar eru tölur um kosningaþátttöku í sveitarstjórnarkosningum á síðustu árum kemur í ljós að hún hefur ávallt verið lægri en í alþingiskosningum og hefur jafnvel dregist meira saman. Í sveitarstjórnarkosningum árið 2014 var þátttaka á landsvísi ekki nema 66,5% en varð ívið meiri í kosningum 2018 eða 67,6%.

Á Íslandi sem og í öllum hinum vestræna heimi hafa íbúar krafist meiri réttar og aukins samráðs til áhrifa á opinberar ákvarðanir sem snerta hagsmuni þeirra. Í kjölfar efnahagshrunsins hér á landi varð þessi krafa hávæðari og beindist að öllu stjórnkerfinu, en á sveitarstjórnarstigi var m.a. reynt að koma til móts við hana með setningu nýrra sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í þeim eru ákvæði um aukna aðkomu íbúa sveitarfélaga að ákvarðanatöku og stefnumótun, m.a. ákvæði um borgarafundi og íbúakosningar að kröfu íbúa. Samráð við íbúa er eitt af því sem sveitarfélögum ber skylda til að sinna samkvæmt lögnum. Segir þannig í 102. gr. laganna:

„Sveitarstjórn skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Áhrif íbúa má m.a. tryggja með:

1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,
2. samráði við íbúa, svo sem á borgarafundum eða íbúaþingum og í íbúakosningum,
3. skipun íbúa- og notendaráða,
4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum
5. samstarfi eða annarri aðstoð við íbúa sem vilja vinna að málefnum sveitarfélagsins.“

Sumarið 2012 var settur á fót starfshópur um rafræna stjórnsýslu og lýðræði. Niðurstaða hans var m.a. sú að með nýrri upplýsingatækni ætti að vera auðveldara að auka möguleika á lýðræðislegri þátttöku almennings.¹⁵

Í framhaldi af starfi hópsins gaf innanríkisráðherra árið 2013 út reglugerð um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafræna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár sem sett var samkvæmt heimild í bráðabirgðaákvæði við sveitarstjórnarlögin. Tilgangurinn var að tryggja að íbúar í sveitarfélögum gætu kosið í íbúakosningum með rafrænum hætti og jafnframt að prófa rafræna kjörskrá og nýja tækni við kosningar þar sem kröfur um leynd, réttindi kjósenda

¹⁴ <http://www.samband.is/media/fjarmal-sveitarfelaga/Samkomulag-um-markmid-um-afkomu-og-efnahag-sveitarfelaga-arin-2019-2023.pdf>

¹⁵ *Innanríkisráðuneytið*. 2012. „Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Vinnuskjal og tillögur.“

og örugga framkvæmd væru uppfylltar.¹⁶ Íbúakosningar, rafrænar sem og hefðbundnar hafa lítið verið nýttar og á það við um bæði íbúa og sveitarstjórnir.

Aðrar breytingar hafa ekki verið gerðar á ákvæðum sveitarstjórnarlaga hvað samráð og virkt íbúalýðræði varðar. Í skýrslu verkefnisstjórnar frá árinu 2017 er fjallað um lýðræðislega þátttöku íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum og bent á erfiðleika sem geta falist í einhliða áherslu á íbúakosningar sem leið til að virkja íbúa og lagt til að leita leiða til að nýta samtal og samráð til að auka virkni og aðkomu íbúa.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur á grundvelli stefnumörkunar landsþings þess leitast við að byggja upp þekkingu á aðferðum til að samþætta íbúasamráð inn í pólitíska ákvörðunartökuferla í sveitarfélögum að sænskri fyrirmynd. Það stóð fyrir námsferð fyrir sveitarstjórnarmenn til Svíþjóðar haustið 2017, gaf út handbók um íbúasamráð og þátttöku íbúa 2018 og er nú að vinna að reynsluverkefni með Akureyrarkaupstað sem felst í því að nokkur sveitarfélög fá stuðning til að innleiða þá aðferðarfræði sem kynnt er í handbókinni í raunverulegum aðstæðum. Sjá nánar á heimasíðu sambandsins.¹⁷

5.7 Svæðasamvinna

Í IX. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um samvinnu sveitarfélaga. Þar er m.a. kveðið á um tvö konar samstarfsform sveitarfélaga við framkvæmd verkefna, annars vegar samninga um samvinnu og hins vegar byggðasamlög. Þá er einnig í sveitarstjórnarlögum kveðið á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga en þeim er ætlað að vinna að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaga í hverjum landshluta.

Umræða um samvinnu sveitarfélaga er nátengd umræðu um sameiningu sveitarfélaga og æskilega stærð þeirra. Í skýrslunni Samstarfsverkefni sveitarfélaga,¹⁸ gefin út af Háskólanum á Akureyri, kemur fram um samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu að fyrir utan rekstur þriggja stórra byggðasamlaga „er samstarfið ekki ýkja mikið enda eru sveitarfélögin almennt stór og ráða við flest verkefni án samstarfs.“ Það er því greinilegt samband milli stærðar sveitarfélaga og þarfar fyrir samstarf.

Í athugasemdum við frumvarp núgildandi sveitarstjórnarlaga kemur fram að smæð sveitarfélaga sé ekki eina ástæðan fyrir þörf á samvinnu þeirra á milli og að „stækkun sveitarfélaga, eða sameiningar, minnka ekki þörf sveitarfélaganna fyrir samstarf. Þörfin að því leyti ræðst fremur af verkefnum sem sveitarfélögunum eru falin.“ Þegar stórir málaflokkar eru færðir yfir á sveitarstjórnarstigið er viðbúið að það muni alltaf kalla á einhvers konar samstarf hvað sem líður stærð sveitarfélaganna. Þá kalla æ flóknari reglu- og tækniumhverfi sveitarfélaga að viðbættum áskorunum vegna lýðfræðilegrar þróunar á meira samstarf og skapi forsendur fyrir tæknilegri, rekstrarlegri og þekkingarlegri getu og burði til að standa undir þeirri opinberu þjónustu sem íbúar þeirra gera kröfur um. Hér er því rétt að skoða hvað lagaramminn segir um slíkt samstarf.

¹⁶ Reglugerð um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár nr. 467/2013. Sótt 8. október 2015 af <http://www.reglugerd.is/reglugerdir/efir-raduneytum/innanrikisraduneyti/nr/18761>

¹⁷ <https://www.samband.is/verkefnin/lydraedis--og-mannrettindamal/lydraedi-i-sveitarfelogum/>

¹⁸ https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/samstarf_sveitarfelaga_lokaskyrsla.pdf

Í úttekt samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á umfangi samstarfs sveitarfélaga um bæði lögbundin og venjubundin verkefni kemur fram að þetta samstarf er mjög víðtækt. Er þannig algengt að sveitarfélög sameinist um framkvæmd lögbundinna verkefna og nái þannig fram tiltekinni stærðarhagkvæmni án sameiningar. Benda niðurstöðurnar reyndar einnig til þess að samstarfssamningar sveitarfélaga uppfylli ekki alltaf þau skilyrði sem tilgreind eru í IX. kafla sveitarstjórnarlaga um hvernig staðið skuli að framsali valds til töku stjórnvaldsákvarðana en mikilvægt er vegna réttaröryggis að þessi skilyrði séu ávallt uppfyllt.

5.8 Samtök sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1945. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er sambandið sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna í landinu. Öll sveitarfélög á Íslandi eiga nú aðild að sambandinu en sveitarfélögum er frjálst þátttaka í starfsemi þess.

Stór hluti af starfsemi sambandsins felst í að vinna að hvers kyns hagsmunamálum sveitarfélaganna, þ.m.t. hagsmunagæslu þeirra gagnvart ríkinu. Þá hefur hlutverk sambandsins í kjaramálum aukist til muna á síðustu árum, svo og þátttaka þess í alþjóðlegu samstarfi, sérstaklega á grundvelli EES-samningsins.

Landsþing sambandsins er haldið árlega en þingið fer með æðsta vald í málefnum þess. Öll sveitarfélög landsins eiga þar fulltrúa, mismarga eftir íbúafjölda. Á því þingi, sem haldið er að afloknum almennum sveitarstjórnarkosningum, er kosin 11 manna stjórn sambandsins til fjögurra ára í senn.

Auk þess að bindast heildarsamtökum í Sambandi íslenskra sveitarfélaga starfrækja sveitarfélögin átta svæðisbundin landshlutasamtök. Mörk þeirra helgast að mestu af gamalli kjördæmaskipan, þ.e. höfuðborgarsvæðið, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austfirðir, Suðurland og Suðurnes. Landshlutasamtökin vinna að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaga í hverjum landshluta. Þeim hafa einnig í sumum tilvikum verið falin sérstök sameiginleg rekstrarverkefni sveitarfélaga eins og sorpeyðing og rekstur skólaskrifstofa.

Nú er að störfum sérstakur starfshópur sem byggir á samstarfssáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, en þar segir í kafla um byggðamál: „*Ríkisstjórnin mun auka samráð við sveitarfélögin um verkefni þeirra og fjárhagsleg samskipti. Skilgreina þarf hlutverk landshlutasamtaka og styrk sveitarfélaga til að rísa undir nauðsynlegri þjónustu.*“

Verkefni starfshópsins er því einkum að meta stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga með það að markmiði að skýra hlutverk þeirra og stöðu gagnvart annars vegar sveitarfélögum og hins vegar ríkinu.

5.9 Byggðapróun og sjálfbærni sveitarfélaga

Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018 til 2024 er lagt upp með þá framtíðarsýn að Ísland verði í fararbroddi með nútímainnviði, framsækna þjónustu, verðmætasköpun, jöfn lífsgæði og öflug sveitarfélög sem geti annast staðbundin verkefni og veitt íbúum hagkvæma og góða þjónustu með markmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi.

Ljóst má vera að byggðapróun og atvinnuuppbygging á landinu mun hafa veruleg áhrif á hversu vel gengur að vinna að slíkum markmiðum er varða sveitarstjórnarstigið.

Eins og áður hefur komið fram hefur þróun mannfjöldans verið á þann veg að íbúum hefur fyrst og fremst fjölgað á höfuðborgarsvæðinu og næsta nágrenni þess. Landsmönnum fjölgaði um 53.300 eða um 21% milli ára 2000 og 2017 en 1. janúar 2017 voru landsmenn 338.349. Meginhluti þessarar aukningar var á höfuðborgarsvæðinu þar sem íbúum fjölgaði um 26% og á Suðurnesjum þar sem íbúum fjölgaði um 49%. Á Suðurlandi var fjölgunin 8%, á Vesturlandi 13%, á Austurlandi 8% og á Norðurlandi eystra 6% en á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra varð fækkun. Einu svæðin þar sem fólki fjölgaði hlutfallslega miðað við heildaraukningu eru höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Á Vestfjörðum var fækkunin hlutfallslega mest miðað við aukinn íbúafjölda á landinu eða um 35% og næstmest á Norðurlandi vestra, um 30%.

Síðustu áratugi hefur íbúum með erlent ríkisfang fjölgað mjög og hlutfall þeirra aukist af íbúafjölda allra landshluta. Í flestum landshlutum er hlutur þeirra nálægt 10%, en þó nálægt 6% á Norðurlandi vestra og eystra. Mestur er hlutur íbúa með erlent ríkisfang á Suðurnesjum, tæp 18%, og þar hefur heildarfjöldi íbúa vaxið, og á Vestfjörðum, um 13%, en þar hefur íbúum fækkað. Þar og í öðrum landshlutum hafa margir íbúar með erlent ríkisfang búið árum saman og fest rætur. Brotthvarf þessara íbúa gæti haft afdrifarík áhrif á byggðapróun víða um land og kannanir benda til þess að bæta þurfi þjónustu við þessa íbúa, bæði börn á skólaaldri og fjölskyldurnar.

Byggðastofnun hefur, á grundvelli miðspár Hagstofu Íslands um þróun mannfjölda á Íslandi, framreiknað mannfjölda eftir svæðum til ársins 2030, sbr. eftirfarandi töflu¹⁹:

Tafla 4. Þróun mannfjölda á Íslandi 2017-2030

| | 2017 | 2024 | 2030 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Höfuðborgarsvæðið | 216.878 | 250.909 | 269.576 |
| Suðurnes | 23.993 | 27.307 | 28.598 |
| Vesturland | 15.929 | 17.038 | 16.850 |
| Vestfirðir | 6.870 | 6.443 | 5.542 |
| Norðurland vestra | 7.156 | 7.172 | 6.701 |
| Norðurland eystra | 29.685 | 31.597 | 31.516 |
| Austurland | 10.310 | 10.650 | 10.156 |
| Suðurland | 27.528 | 30.376 | 31.077 |
| Samtals | 338.349 | 381.492 | 400.015 |

Miðað við þessa spá er ekki að sjá mikinn viðsnúning á mannfjöldaþróun sem verið hefur undanfarna áratugi. Nýjungar í atvinnulífi og umbreytingar í framleiðslu og verðmætasköpun geta haft margvísleg áhrif á getu sveitarfélaga til að rísa undir skyldum sínum. Margvísleg nýsköpun getur unnið á móti neikvæðum þáttum, svo sem sérstök átök í atvinnuuppbyggingu sambærileg og þau sem hafa átt sér stað á Austurlandi og Norðausturlandi, tilkoma stóraukins

¹⁹ Greinargerð með tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018 til 2024. Þingskj. 690, 480. mál, á 148. lögjafarþingi. <https://www.althingi.is/altext/148/s/0690.html>

fiskeldis, líftækniðnaður og síðast en ekki síst stóraukin ferðaþjónusta. Öflug og markviss byggðastefna skiptir því máli fyrir þróun og framvindu sveitarstjórnarstigsins.

Aldurssamsetning hefur einnig breyst. Allir fimm ára aldursflokkar karla og kvenna, yngri en 50 ára, eru hlutfallslega fámennari árið 2017 en árið 2000. Fimm ára aldursflokkar, eldri en 50 ára, eru hins vegar hlutfallslega fjölmennari en þeir voru árið 2000. Flest bendir til að þessi þróun haldi áfram – að meðalaldur landsmanna haldi áfram að hækka. Þessi þróun getur haft mikil áhrif í einstökum byggðarlögum, t.d. gert rekstur skóla og öldrunarþjónustu erfiðan.

5.10 Sveitarfélög á Norðurlöndum

Í skýrslu verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga (2017) er fjallað um norræn umbótaverkefni og breytingar á skipan sveitarstjórnarstigsins á Norðurlöndum. Þar kemur m.a. fram að frá aldamótum hefur verið hrint af stað víðtækum umbótaverkefnum á sveitarstjórnarstiginu sem eiga það sammerkt að markmið þeirra er að efla og styrkja sveitarfélög með sameiningum og fleiri aðgerðum til að þau geti tekist á við framtíðaráskoranir vegna öldrunar íbúa, þyngri velferðaþjónustu og tekjusamdráttar. Í skýrslunni er stuttlega gerð grein fyrir því helsta sem þá (2017) var að gerast í Noregi, Finnlandi og á Álandseyjum.

Átakinu í Noregi er nú lokið en þar var samþykkt þingsályktun (2014) um fækkun sveitarfélaga með sameiningum og var markmiðið að öll sveitarfélög gætu sjálf leyst sín verkefni. Niðurstaðan er að 111 sveitarfélög hafa samþykkt að sameinast í 43 ný sveitarfélög. Sveitarfélögin fækka úr 428 í 356.²⁰

Finnsk stjórnvöld höfðu ákveðið að gera umtalsverðar kerfisbreytingar og verkefnaflutning frá sveitarfélögum til nýs millistjórnunarstigs (þriðja stjórnsýslustigið). Stefnt var að því að þetta nýja stjórnsýslustig tæki til starfa árið 2019 en var frestað til ársins 2020. Þessi ákvörðun er gríðarlega umdeild enda áhrif hennar á sveitarstjórnarstigið í Finnlandi mikil. Samkvæmt upplýsingum sem nú liggja fyrir eru ekki miklar líkur á að þetta frumvarp nái fram að ganga á finnska þinginu m.a. í ljósi nýafstaðinna þingkosninga (apríl 2019).

²⁰ prp.96 s (2016-2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).

6. Lykilviðfangsefni, framtíðarsýn og markmið til umræðu

6.1 Hver eru lykilviðfangsefnin?

Starfshópurinn um stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið telur að lykilviðfangsefni á þessu sviði til næstu ára séu fjölmörg. Hér eru settar fram lykilsurningar með hliðsjón af leiðarljósum sem sett voru fyrir starfshópin af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Spurningarnar gætu verið mun fleiri en þær sem hér eru settar fram, en væntingar eru um að þær hjálpi til við viðbrögð og álitserðir í samráðsferlinu.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga

1. Er sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga nægjanlega vel tryggður í gildandi lögum og reglugerðum?
2. Er verkaskipting ríkis og sveitarfélaga nægjanlega skýr?
3. Eru of mörg grá svæði í samskiptum ríkis og sveitarfélaga – á hvaða sviðum?
4. Er það fyrirkomulag sem er á samskiptum ríkis og sveitarfélaga heppilegt?
5. Hafa sveitarfélög of lítinn eða of mikinn sjálfsákvörðunarrétt yfir eigin tekjustofnum?
6. Er sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga of lítill eða of mikill í einhverjum málefnum?

Lýðræði og mannréttindi

7. Er núgildandi regla um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn eftir stærð sveitarfélaga of takmarkandi?
8. Ætti að gefa það frjálst fyrir sveitarfélög að ákveða hámarksfjölda fulltrúa í sveitarstjórn?
9. Kemur til greina að taka upp persónukjör við sveitarstjórnarkosningar að norrænni fyrirmynd, hverjir væru kostir/gallar slíks fyrirkomulags?
10. Hvernig er hægt að bæta kjör og starfsaðstæður sveitarstjórnarmanna?
11. Ætti að skilgreina starf kjörinna fulltrúa sem fast starfshlutfall sem aðrir vinnuveitendur verða að taka tillit til?
12. Kæmi til greina að miðlægt stjórnvald kæmi að kjaraákvörðunum kjörinna fulltrúa, til samræmingar, líkt og þekkist á Norðurlöndum?
13. Hvernig er hægt að bæta starfsaðstæður og fyrirkomulag í störfum sveitarstjórnar til að mæta betur mismunandi þörfum og aðstæðum kjörinna fulltrúa, t.d. með tilliti til fjölskylduábyrgðar.

14. Þarf að skoða forsendur fyrir vali á framkvæmdastjórum og öðru forystufólki á sveitarstjórnarstiginu – m.a. til að jafna stöðu kvenna og karla?
15. Kalla landfræðilega stór sveitarfélög á fjölbreyttari skipan sveitarstjórnarstigsins, t.d. beinar kosningar til svæðisbundinna nefnda (heimastjórna) og þess háttar?
16. Er þörf á að fjölga íbúakosningum við ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi?
17. Er íbúasamráð vænleg leið til að auka traust milli íbúa og kjörinna fulltrúa?
18. Hvernig er hægt að auka aðkomu íbúa að stefnumótun í málefnum sveitarfélaga og ákvarðanatöku?
19. Hvernig er hægt að nýta betur rafræna tækni til að veita þjónustu, afgreiða erindi og veita upplýsingar til íbúa?

Sjálfbærni

20. Hver er almennt geta sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum og öðrum áskorunum sem þau standa frammi fyrir – geta þau talist sjálfbær?
21. Eru öll sveitarfélög fær um að geta veitt íbúum sínum góða og hagkvæma þjónustu?
22. Hversu fjölmennt þarf sveitarfélag að vera til að geta leyst staðbundin vandamál og nýtt tækifæri til þróunar samfélagsins (byggðapróunar)?
23. Er rétt að setja að nýju ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarstjórnarlög?
24. Myndi tillaga verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins um 1.000 íbúalágmark vera góð leið til að tryggja meiri sjálfbærni sveitarfélaga?
25. Væri æskilegt að ákveða lágmarksíbúafjölda í þrepum líkt og verkefnisstjórnin lagði til, lágmarksíbúafjöldi verði fyrst 250 íbúar, síðan 500 og að lokum 1.000 íbúar?
26. Hvaða áhrif hefði fækkun sveitarfélaga á sjálfbærni þeirra?
27. Eru stór og fjölmenn sveitarfélög betur í stakk búin til að geta tekist á við og lagað sig að breytingum á félagslegu og efnahagslegu umhverfi?
28. Stjórnkerfið – eru meiri líkur á að fjölmenn sveitarfélög geti nýtt sér tækni við rekstur og þjónustu við íbúa?
29. Er mikill fjöldi samstarfssamninga sem sveitarfélög gera um lögbundin verkefni sín merki um sjálfbærni?
30. Kæmi til álita að þróa sveitarstjórnarstigið þannig að stærri sveitarfélög taki að sér fleiri og umfangsmeiri verkefni en þau minni?

31. Myndi lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga auka sjálfbærni sveitarfélaga – hvert ætti það viðmið að vera?
32. Vantar meiri sveigjanleika í fjármálareglur þannig að sveitarfélög geti brugðist betur við aðstæðum sem upp koma á hverjum tíma, t.d. miklum íbúavexti o.fl.?

Heildarhagsmunir

33. Er þörf á að horfa á heildstæðari hátt á hlutverk og verkefni sveitarfélaga t.d. með hliðsjón af jafnræði íbúa til að fá sambærilega lágmarksþjónustu?
34. Er of mikill munur á sveitarfélögum, t.d. þegar kemur að þjónustu og getu til að vinna að brýnum hagsmunamálum íbúanna?
35. Er þörf á að treysta enn nánara samráð og gagnkvæmt traust í samskiptum ríkis og sveitarfélaga í þágu heildarhagsmuna samfélagsins?
36. Ætti Alþingi að eiga beina aðkomu að samstarfi ríkis og sveitafélaga?
37. Þarf að styrkja enn frekar miðlægt hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga?
38. Mætti auka til muna fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga?
39. Geta fjárfestingaráætlanir á borð við samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun, heilbrigðisáætlun, loftslagsáætlun o.fl. haft þýðingu fyrir þróun sveitarstjórnarstigins?
40. Er nægjanlega vel horft til samþættingar slíkra áætlana við hagsmuni og þarfir hins staðbundna lýðræðis?
41. Hverskonar byggðaaðgerðir geta haft jákvæð áhrif á þróun byggðar og búsetu um allt land og þar með styrkt sveitarstjórnarstigið?

Verkefni sveitarfélaga og tekjustofna

42. Myndi það efla sveitarstjórnarstigið að færa fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga?
43. Hvaða verkefni ættu að færast til sveitarfélaganna?
44. Ætti að færa verkefni frá sveitarfélögum til ríkisins eða einkaaðila – hvaða?
45. Má nýta betur rafræna tækni til þess að bæta rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga?
46. Hverjir eiga tekjustofnar sveitarfélaga að vera?
47. Er þörf á að breikka tekjustofna sveitarfélaga? Hvaða nýju tekjustofnar kæmu þá til álita?
48. Er heildartekjustofnum sveitarfélaga skipt á sanngjarnan hátt á milli sveitarfélaga?

49. Er jöfnunarkerfið réttlátt með hliðsjón af verkefnum sveitarfélaga, útgjaldaþörf og staðbundnum aðstæðum?

50. Er jöfnunarkerfið of flókið?

6.2 Mögulegar leiðir

Við val á leiðum þarf að líta til þess hvort þær henta viðfangsefninu, eru líklegar til árangurs, eru pólitískt fýsilegar, tæknilega álitslegar, leiða til jákvæðra efnahagslegra áhrifa og langtímaáhrifa.

Ljóst er að aðkoma opinberra aðila að verkefnum í málaflokknum getur verið með ýmsu móti og mætti í því sambandi ræða um að helstu stjórnþæki opinberra aðila séu:

- Að setja lög eða reglugerðir,
- að fela tilteknum aðilum (sveitarfélögum, sambandinu, landshlutasamtökum, stofnunum) rekstur tiltekinna verkefna eða breyta stofnanakerfinu til að ná betur þeim árangri sem stefnt er að,
- að stuðla að aukinni samvinnu, bæði á meðal opinberra aðila og aðila á markaði,
- að tryggja fjárveitingar til verkefna sem falla undir þá stefnu sem mótuð verður,
- að markaðsvæða, bjóða út eða láta markaðinum eftir að leysa tiltekin verkefni og
- að fræða, miðla upplýsingum eða beita fortölum.

Við val á leiðum þarf að horfa til þeirrar vegferðar sem framundan er, móta þarf framtíðarsýn og meginmarkmið og meta hvaða leiðir eru fýsilegar til að ná að komast í æskilega stöðu. Á næstu síðum eru kynnt drög að framtíðarsýn og meginmarkmiðum til frekari umræðu.

6.3 Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn²¹ ráðuneytisins fyrir málaflokka sína er að:

Ísland skuli vera í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tæknin skuli tengja byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

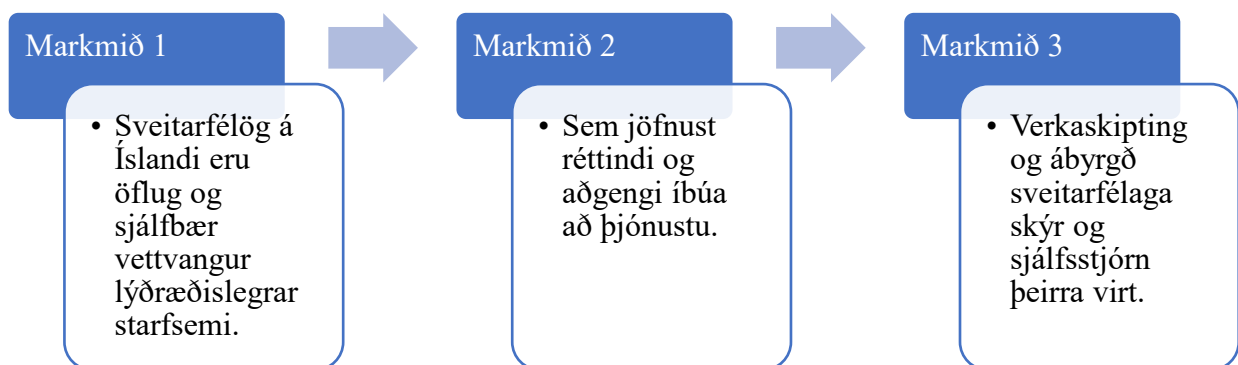
²¹ **Hugtakið:** Framtíðarsýn er almenn lýsing á þeim árangri eða ávinningi sem ætlað er að ná fram innan ótilgreinds tíma eða með framkvæmd stefnu. Tilgangur framtíðarsýnar er að styrkja grundvöll ákvarðana um markmið og hlutverk í starfsemi til skemmri og lengri tíma. Almenn er gert ráð fyrir að framtíðarsýn sé einföld, skýr, feli í sér áskoranir og viðmið til lengri tíma, byggist á stöðugum forsendum og sé hvetjandi fyrir starfsfólk og aðra hlutaðeigandi framtíðarsýnar að styrkja grundvöll ákvarðana um markmið og hlutverk í starfsemi til skemmri og lengri tíma.

Meginmarkmið eru að:

- Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins.
- Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt.

6.4 Drög að markmiðum fyrir sveitarstjórnarstigið

Til að vinna að ofangreindri framtíðarsýn þarf að velja markmið og áherslur/aðgerðir sem eru líklegar til að skila sem mestum ávinningi til framtíðar á sem skemmstum tíma. Hér eru sett fram drög að markmiðum sem starfshópurinn telur að geti átt við varðandi stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið til framtíðar.



7. Hver er þín skoðun?

Tilgangur þessa skjals er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni og framtíðarsýn málefnasviðsins ásamt áherslum og ólíkum leiðum. Fyrst og fremst er leitað eftir skoðunum/umfjöllun um eftirfarandi atriði:

- **Stöðumat og lykilviðfangsefni.** Mikilvægt er að stöðumatið sé nokkuð rétt enda er það grunnur að stefnumótun á málefnasviðinu. Leitað er svara um hvort matið sé rétt sett fram, hvort að þær spurningar sem settar eru fram geti falið í sér álitæfni um lykilviðfangsefni, eða hvort bæta megi við spurningum og efnisatriðum sem ekki er fjallað um sérstaklega.
- **Framtíðarsýn** fyrir málefnasviðið. Þátttakendur í samráði mega gjarnan fjalla um og koma með ábendingar um framtíðarsýn fyrir málefnasviðið, helstu áherslur og þau drög sem liggja fyrir að markmiðum. Þátttakendur eru hvattir til að setja fram sjónarmið um áherslur sem ætti að vera til hliðsjónar við stefnumótun og aðgerðaráætlun, og þá hvaða áherslur skipta mestu máli til framtíðar.

8. VIÐAUKAR

- Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga, júlí 2017. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>
- Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun á jöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, október 2017. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=247fdb16-132d-11e8-9424-005056bc4d74&>
- Sveitarstjórnarstigið til framtíðar, Ávarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra Sigurðar Inga Jóhannssonar á XXXII landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, september 2018. <https://vimeo.com/291962561>
- Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018- 2022. https://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun2018-2022_A.pdf
- Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafli sveitarstjórnarlaga. Stjórnarráðið, desember 2016. <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Endurskodun-fjarmalakafla--Skýrsla-vinnuhops-22-desember-Lokaskýrsla.pdf>
- Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, 2018. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=74b67836-508b-11e9-9439-005056bc530c>
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. <https://www.althingi.is/lagas/149a/2011138.html>
- Íbúasamráð í sveitarfélögum og þátttaka íbúa, 2018. Samband íslenskra sveitarfélaga. https://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Lydraedisrit_loka.pdf
- Samstarfsverkefni sveitarfélaga, apríl 2016. RHA - Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri 2016. ISSN 1670-8873 (vefútgáfa). https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/samstarf_sveitarfelaga_lokaskýrsla.pdf
- Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir 2012, Grétar Þór Eypórsson. <https://skemman.is/handle/1946/14874>
- Reforming the local government in Iceland, erindi flutt á ráðstefnu, 2015, Grétar Þór Eypórsson. https://www.samband.is/media/nordregio2015/LocalGov_21stCentr_Presentation_Gretar.pdf

